



Un nouvel horizon de recherche : Les moyens juridiques d'un ajustement des ressources et des besoins alimentaires

François Collart Dutilleul

Professeur à l'Université de Nantes.

Directeur du programme Lascaux*

Dans un premier ouvrage, les chercheurs du programme Lascaux ont mené des analyses avec leurs outils et leurs méthodes des sciences sociales. Ces travaux ont conduit à faire des propositions d'évolution du droit, notamment international. Ces propositions, publiées en français dans le premier volume¹, le sont de nouveau ici, en anglais. Mais ces évolutions, quelle que soit la valeur scientifique de leurs fondations et de leurs appuis, doivent être socialement acceptables et acceptées. Dans ce volume 2, les chercheurs se mettent alors à l'écoute de la société civile. Ils laissent parler et ils dialoguent avec des ONG, avec des organisations internationales, avec des syndicats, des *think tanks*, des entreprises, des citoyens. Il s'agit toujours de penser une démocratie alimentaire. Mais quelles sont les conditions juridiques d'une telle démocratie ? Quels verrous faut-il ouvrir ? Quels nouveaux principes doit-on forger ?

- Faut-il établir une « exception alimentaire » à la manière de « l'exception culturelle » ?
- Comment préserver l'accès des petits paysans à la terre, à l'eau, aux ressources de la biodiversité ?
- Peut-on laisser aux Etats un espace de souveraineté alimentaire dans la mondialisation du commerce ?
- Par quels moyens peut-on garantir les besoins fondamentaux des personnes dans un droit du marché encadré ?
- Comment assurer le respect des droits de l'Homme dans un monde gouverné par les libertés économiques ?
- Faut-il définir un nouveau contrat social pour préserver les ressources naturelles et nourrir une planète de plus en plus habitée ?

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 France License)

¹ *Penser une démocratie alimentaire* (dir. F. COLLART DUTILLEUL et coord. Th. BREGER), vol. 1, Edicion INIDA, 2013.



- Est-il possible de coordonner les enjeux écologiques, alimentaires et démographiques de l'exploitation des ressources naturelles ?
- Est-il concevable d'élargir le droit des consommateurs-mangeurs à un droit des consommateurs-citoyens ?

Ce qui ressort de ce dialogue, centré sur la sécurité alimentaire dans le monde, c'est la volonté partagée de rechercher les moyens juridiques d'améliorer cette sécurité, de rendre plus effectifs les droits fondamentaux (en particulier le droit à l'alimentation) tant au Nord qu'au Sud, de garantir aux paysans des droits leur permettant de vivre et faire vivre leurs familles avec leur travail, de rendre le commerce international plus équitable et profitable aux pays en développement, de mettre le consommateur en situation de mieux choisir son alimentation afin de passer de l'état de mangeur à celui de citoyen.

Ce qui ressort de ce dialogue, c'est aussi la nécessité de penser un droit « *out of the box* », un droit qui sort du cadre étroit de la loi de l'offre et de la demande appliquée à la terre (accaparement des terres), à l'eau, aux matières premières agricoles (libéralisation du commerce international), un droit qui ne se réduit pas à équilibrer les forces en présence dans un marché qui ne devrait être que concurrentiel.

Il faut en effet permettre aux Etats comme aux diverses collectivités publiques, dans le cadre d'une démocratie alimentaire, de définir leur propre politique d'ajustement de leurs ressources naturelles avec le besoin fondamental de nourrir leur population. C'est pourquoi il est nécessaire de concevoir des moyens juridiques précisément adaptés à la mise en œuvre d'une telle politique.

Ce dernier constat a conduit à poser plus généralement la question de l'ajustement, par des politiques publiques appropriées, des ressources et des besoins. Cette question devra faire l'objet d'une seconde phase du programme Lascaux. Cette seconde phase visera la recherche d'un encadrement juridique permettant la mise en œuvre d'une loi économique et sociale à définir, appelée « loi d'ajustement des ressources et des besoins ». Cette loi, au sens juridique, social et économique, supposera des recherches étendues à l'ensemble des ressources naturelles (terre et agriculture, eau, énergie, forêt, sous-sol...).

En effet, nos « vies économiques » sont fondées sur une loi que l'on pourrait appeler « la loi d'ajustement des ressources et des besoins ». Cette loi des ressources et des besoins est en réalité une « loi de la vie ». On pourrait aisément la transposer à tous les êtres vivants.

Nous avons des ressources et des besoins et nos vies économiques consistent à les ajuster en permanence. Si nous n'avons pas assez de ressources, nous empruntons, ou bien nous demandons de l'aide ou déclarons un surendettement. Si nous avons trop de ressources, nous épargnons pour d'autres jours. Ainsi vivons-nous en visant cet ajustement. Au plan des individus, les ressources ajustées sont essentiellement financières.

La loi d'ajustement des ressources et des besoins est pareillement au cœur de la vie des entreprises. Une entreprise se gère en ajustant ses ressources et ses besoins. Cela a des effets positifs et négatifs. On peut raisonner sous l'angle des marchandises, sous l'angle du capital, sous l'angle du personnel. Quand une entreprise a besoin d'argent, elle lève des fonds pour ajuster, le cas échéant, ses ressources à ses besoins de fonctionnement ou de développement. Si elle a trop de salariés ou pas assez, elle licencie ou elle embauche ; elle ajuste ses ressources humaines à ses besoins. Au plan des entreprises, les ressources ajustées sont surtout des



ressources financières et humaines. Mais certaines d'entre elles, eu égard à leur activité, utilisent ou prélèvent des ressources naturelles (agriculture, agroalimentaire, énergie, mines, forêts...) qu'elles peuvent surexploiter, tarir, endommager.

Dans quelle mesure les Etats et autres institutions territoriales peuvent-ils développer des politiques publiques d'ajustement de leurs ressources naturelles avec les besoins socio-économiques fondamentaux des populations dont ils ont la charge ? C'est précisément en y réfléchissant à l'égard du besoin de se nourrir, et donc de la sécurité alimentaire, que les difficultés sont apparues.

La première difficulté vient de ce que, dans la situation présente, la marge de manœuvre des Etats et des institutions territoriales est faible et cela pour plusieurs raisons :

- Tout d'abord, les ressources naturelles sont le plus souvent en dehors de l'emprise des institutions publiques dès lors qu'elles font l'objet, non de biens communs, mais d'une propriété privée qui confère au titulaire des prérogatives qui sont parfois qualifiées d'absolues. Cela tend à accentuer les disparités dans la valeur des terres, à accroître l'urbanisation et l'artificialisation des terres, à orienter la gestion foncière et des ressources dans le sens de valeurs marchandes.

- Ensuite, les institutions publiques sont dépendantes d'une organisation commerciale internationale qui les empêche d'intervenir sur les richesses produites à partir des ressources naturelles. En effet, le système de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) laisse une marge de manœuvre très faible aux Etats qui voudraient réguler la circulation et la distribution des richesses produites au profit de leurs populations. En principe, les ressources naturelles ne sont saisies qu'à travers leur valeur marchande et les Etats ne peuvent freiner la libre circulation et le libre-échange des marchandises issues de ces ressources. Les Etats ne peuvent pas, sauf exceptions limitées, subventionner un produit, réglementer les prix, contingenter les importations ou les exportations. Le mouvement actuel, qui privilégie les accords commerciaux bilatéraux plutôt que les accords multilatéraux, va d'ailleurs dans le même sens. Or lorsque ces richesses produites sont précisément celles dont dépend la sécurité alimentaire d'un pays, celui-ci est privé d'un moyen déterminant si une crise survient.

- Enfin, les différentes tentatives de maîtrise des ressources naturelles au plan international ont montré leurs limites. Trois négociations internationales ont assez largement échoué depuis novembre et décembre 2009 : celle sur les effets du changement climatique, de Copenhague à Durban, qui concerne la protection des ressources, celle sur la sécurité alimentaire à la FAO, à Rome, qui concerne donc le premier des besoins fondamentaux des populations, et celle sur le commerce international des matières premières agricoles à l'OMC, à Genève et en décembre 2013 à Bali. Sans doute la négociation de Bali a-t-elle conduit à un résultat provisoire, permettant aux pays en développement d'approvisionner les populations pauvres en constituant des stocks alimentaires à des prix encadrés sans encourir de sanctions. Mais il s'agit d'un accord à la fois minimaliste et de faible portée. Aucune solution réellement efficace ne peut être pensée si on ne relie pas entre elles les trois négociations. Car c'est de ces trois négociations ensemble que peut résulter la possibilité d'un ajustement des ressources naturelles et des besoins sociaux au premier rang desquels le besoin alimentaire.

La seconde difficulté se manifeste dans les pays qui accueillent des investissements étrangers. Ces investissements se réalisent souvent par un accaparement des terres au détriment des populations locales, sans contreparties à la hauteur des besoins fondamentaux - au premier chef alimentaires - des populations et à des conditions environnementales non durables. Or les



investissements internationaux dans les ressources naturelles des pays en développement sont en expansion considérable depuis les années 2008-2009. Ils conduisent à l'accaparement d'importantes surfaces de terres pour y réaliser des exploitations agricoles, minières, pétrolières ou forestières. Ils peuvent aussi viser l'exploitation de nappes phréatiques et, plus généralement, de l'eau. Ce phénomène de l'accaparement manifeste l'inadaptation des droits nationaux d'Etats économiquement faibles.

Il en résulte que, très limités dans leur pouvoir de gérer leurs ressources naturelles de manière ajustée aux besoins de la population, les Etats et autres institutions publiques des pays en développement sont particulièrement handicapés. En effet, ces pays stagnent avec une pauvreté qui persiste alors même qu'ils disposent de richesses importantes sur leur territoire. Sans doute les facteurs de cette stagnation sont-ils nombreux (climat, corruption, instabilité politique...). Mais il n'en demeure pas moins que des obstacles juridiques objectifs empêchent un tel ajustement même en l'absence de ces autres facteurs. Quant aux pays développés, ils sont tout aussi limités dans leur pouvoir d'agir, mais avec une portée et des conséquences évidemment différentes.

Ces dernières années, les crises de la finance et des économies ont montré les difficultés qu'avaient tant les Etats que les collectivités en difficulté à peser sur l'ajustement des ressources financières (crise financière et explosion des dettes souveraines) et humaines (crise économique et explosion du chômage). Mais la situation est encore plus calamiteuse pour les ressources naturelles face aux crises qui menacent diversement selon le degré de développement : réchauffement climatique, crise énergétique, évolution démographique, crise économique, crise alimentaire, appauvrissement de la biodiversité, dégradation des sols et des ressources en eau, pollution.

L'une des principales clés se situe en réalité à l'OMC qui, au plan international, est le lieu où se fait l'ajustement des ressources et des besoins par le commerce. Elle se situe aussi au cœur des accords commerciaux bilatéraux que l'Europe, en particulier, négocie avec des pays de tous les continents : le Canada, les Etats-Unis, la Corée, le Japon, la Chine... auxquels s'ajoutent tous les Accords de Partenariat Economique (APE) négociés avec les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP). Mais l'ajustement par les règles du commerce international, qu'il soit d'origine multilatérale ou bilatérale, ne tient pas compte de toutes les particularités des Etats : situation économique et niveau de développement, situation géographique et climatique, situation énergétique, situation sociale... Le commerce transnational ne tient pas davantage compte des évolutions à venir en termes de disparités démographiques, de transition énergétique, de lutte contre le réchauffement climatique, de réduction des inégalités d'accès aux ressources naturelles et de réduction de la malnutrition ou de la pauvreté. Or ce sont là autant de facteurs qui sont déterminants pour la sécurité alimentaire.

Une autre clé se situe dans le droit des investissements internationaux qui relève de plus de 3000 traités bilatéraux ainsi que des règles de l'OMC² et des règles d'arbitrage de l'ONU (CIRDI)³. Ces droits pèsent lourdement face à la faiblesse des droits nationaux qui, dans les pays d'accueil, sont censés protéger l'accès à la terre, protéger l'environnement et protéger les intérêts des populations locales.

² Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC).

³ Le CIRDI est la principale institution pour la résolution des différends internationaux relatifs aux investissements : <https://icsid.worldbank.org/ICSID/>



On voit ainsi que l'encadrement juridique propre à assurer la sécurité alimentaire et, partant, à garantir le premier des besoins fondamentaux, doit tenir compte de deux enjeux majeurs.

Le premier enjeu est relatif à une gestion mesurée des ressources naturelles et à l'adaptation de cette gestion aux effets du changement climatique. Cela suppose d'élaborer, par les moyens combinés des sciences naturelles et des sciences sociales, un « diagnostic » qui s'appuie sur le constat des changements environnementaux (climat, biodiversité, dégradations, pollution...), sur les indicateurs permettant de les « mesurer » afin d'apprécier la déperdition en ressources naturelles d'un territoire donné. Ce diagnostic est parallèlement établi en recherchant les causes, spécialement juridiques, de cette déperdition et, par voie de conséquence, du « capital » de ressources utilisables. Sous l'angle du droit, ce diagnostic doit impliquer l'ensemble des niveaux politiques, du local à l'international. Si le droit est toujours du côté des causes des problèmes, il est aussi du côté des solutions. En effet, le droit est un langage social qui à la fois porte les valeurs et véhicule les politiques publiques qu'une société définit pour elle-même. Il s'agit alors de définir l'encadrement juridique que nécessitent la coexistence de valeurs marchandes et non marchandes, une exploitation durable des ressources naturelles et un ajustement de ces ressources aux besoins socio-économiques fondamentaux.

Le second enjeu est relatif à la transition écologique, à ses risques, à ses opportunités et aux transformations sociales qu'elle implique. Car c'est là que se croisent et interfèrent les écosystèmes et les systèmes socio-économiques. Il s'agit alors de promouvoir des politiques publiques qui passent de la dimension d'aménagement du territoire et de la dimension de protection de l'environnement à une troisième dimension qui est celle de la gestion des ressources naturelles ajustée aux besoins. C'est par un tel ajustement qu'on peut en effet à la fois parler authentiquement de gouvernance des ressources et rechercher un degré élevé de cohésion sociale via une plus grande justice dans l'accès à ces ressources. Toute politique publique visant l'exploitation des ressources doit être attentive en particulier à la diversité des situations urbaines et rurales, aux mouvements de population des campagnes vers les villes, des phénomènes accrus d'émigration de populations pauvres du Sud vers le Nord. On retrouve ici ce qui caractérise les concepts « d'empreinte écologique » et de « dette écologique », mais utilisés positivement pour aider à la prise de décisions politiques. On ne peut pas durablement assurer la sécurité alimentaire sans une attention particulière à ces concepts.

Mais pour ouvrir les voies juridiques d'une gestion des ressources naturelles ajustées aux besoins, il faut évidemment déterminer des indicateurs scientifiques permettant de réaliser une évaluation des ressources naturelles disponibles sur un territoire politiquement organisé et, en parallèle, réfléchir au concept même de ressources naturelles. Il en va des ressources naturelles comme des ressources financières. Aucune politique n'est possible si on ne connaît pas le capital dont on dispose.

Du côté des besoins, la notion de besoins alimentaires mérite tout autant d'être précisée et il faudrait plus largement se demander s'il est possible de concevoir les besoins fondamentaux par référence aux droits fondamentaux. En réalité, cette question des besoins fondamentaux doit être abordée de manière pragmatique. S'il est nécessaire de chercher à les définir, en particulier en droit international et pour l'application de ce droit, il ne faut pas chercher à trancher entre les définitions diverses existantes en économie, en droit, en psychologie, en anthropologie, en sociologie, car il ne saurait y avoir une définition universelle et imposée à tout le monde, à toutes les cultures, à tous les pays... Mieux vaut poser en principe qu'il appartient à chaque Etat ou



institution en situation de développer des politiques publiques relatives aux ressources naturelles de définir les besoins à couvrir.

Mais si l'on s'en tient aux ressources et aux besoins alimentaires, comment faire, dans un contexte de contraintes écologiques, écosystémiques, économiques, sociales, démographiques, pour nourrir 9 milliards de personnes en 2050 ? Où situer le point d'équilibre, pour assurer la sécurité alimentaire entre l'auto-provisionnement et le commerce, entre la nature et la technologie, entre les besoins du consommateur-mangeur et les attentes du consommateur-citoyen, entre l'encadrement juridique des marchés et le libre-échange ? Y a-t-il des références ou des modèles juridiques dans le monde ?

L'Islande a élaboré un projet de Constitution soustrayant les ressources naturelles (non encore appropriées) à la propriété pour en faire une détention du peuple islandais pour ses propres besoins. L'Equateur a modifié sa Constitution en 2008 pour reconnaître des droits effectifs à la nature. Le Québec a adopté une loi sur l'eau en 2009 qui soustrait l'eau à toute forme de propriété publique ou privée. La Nouvelle Zélande a adopté en 1991 une loi visant à réaliser l'ajustement des ressources naturelles et des besoins socio-économiques en établissant des règles de fond et des procédures spéciales. Mais l'exemple le plus abouti et le plus prometteur est sans doute la Charte de La Havane de 1948, signée par 53 pays mais qui n'a jamais été mise en œuvre pour des raisons tenant à la politique intérieure des Etats-Unis. Cette Charte aurait dû compléter le GATT et elle était de nature non seulement à humaniser la mondialisation, mais aussi à permettre aux Etats de déroger aux règles de libre-échange et de réaliser l'ajustement de leurs ressources naturelles et de leurs besoins en cas de difficulté et en fonction de leurs situations particulières. Elle a fait l'objet, dans le programme Lascaux, d'une des propositions d'évolution du droit international⁴. Cette Charte trop vite oubliée mérite d'être analysée de manière plus approfondie à partir de ses travaux préparatoires à rechercher dans les archives des Etats-Unis, dans celles de Cuba, dans celles de l'OMC/GATT à Genève et de la FAO à Rome.

Si la question d'un ajustement des ressources naturelles et des besoins alimentaires était surmontée, il serait alors possible d'aller plus loin et d'élaborer un cadre juridique théorique et pratique pour la reconnaissance innovante et originale d'une loi d'ajustement des ressources (naturelles) d'un territoire et des besoins (fondamentaux) des populations qui y vivent. Une telle loi pourrait s'inspirer de la doctrine de « l'économie substantielle » de l'économiste Karl Polanyi⁵. Nous connaissons assez bien l'encadrement juridique que requiert la mise en œuvre de la loi d'ajustement de l'offre et de la demande. Mais nous ne savons à peu près rien de ce que pourrait être un droit de l'ajustement des ressources naturelles et des besoins fondamentaux. C'est à cela que le programme Lascaux devrait désormais s'atteler.

⁴ V. F. COLLART DUTILLEUL, Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce, in *Penser une démocratie alimentaire*, vol. 1, op.cit., p. 213 et s. La version anglaise de cette proposition du programme Lascaux est reproduite dans l'ouvrage « Penser une démocratie alimentaire Volume 2 – Propositions Lascaux entre ressources naturelles et besoins alimentaires », F. COLLART DUTILLEUL et Th. BREGER (dir.), Inida, San Jose, 2014, p. 43 et s.

⁵ *La subsistance de l'Homme - La place de l'économie dans l'histoire et la société*, Flammarion, 2011, p. 56